

Хмарук Ю.В.,

викладач-стажист Національного університету "Острозька академія"

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

У статті досліджено ефективність функціонування місцевих бюджетів України на основі визначення їх ролі в бюджетній системі України, оцінки доходів та напрямків використання видатків, і структури міжбюджетних трансфертів. Подано пропозиції щодо вирішення поставлених проблем.

The author has researched efficiency of local budgets functioning in Ukraine, on the basis of defining their role in the budget system of Ukraine, estimation of incomes and spheres of outcomes, and the structure of the inter-budget transfers. The author also offers suggestions on the resolution of the abovementioned problems.

Соціально-економічний розвиток регіонів залежить насамперед від фінансових ресурсів територіальних органів управління та їх ефективного використання.

Для забезпечення прогресивного функціонування економіки України однією з основних проблем є забезпечення збалансованого розвитку регіонів, що неможливо на даному етапі без вдосконалення методів та механізмів управління фінансовими ресурсами.

Актуальність роботи полягає у важливості дослідження ефективної дії місцевих бюджетів для визначення джерел наповнення і можливості ефективнішого використання місцевих коштів.

Вивченням цих питань займалися такі вчені-економісти: О. Д. Василик, Ю. М. Пасічник, В. Швець, Л. Тарангул, В. П. Кодацький та інші. Проте виникає потреба у поглибленні даного дослідження, визначення методів покращення ефективності функціонування місцевих бюджетів.

Метою дослідження є визначення пропозицій щодо підвищення ефективності формування та дієвості місцевих бюджетів на основі вивчення практичних та теоретичних аспектів досліджуваної проблематики.

Об'єктом дослідження є місцеві бюджети України, а пред-

метом – формування та використання їх фінансових ресурсів.

У статті були використані такі методи дослідження: порівняльний аналіз, математичні методи обробки кількісних даних, графічний аналіз.

Важливо зрозуміти вплив місцевих органів влади, їхніх фінансів на економіку та соціальну сферу держави. Так, через фінансові системи місцевих органів влади здійснюється розподіл і перерозподіл частини ВВП, тому місцеві фінанси є інструментом регулювання економічного й соціального розвитку держави. Інвестиції місцевої влади спрямовуються, як правило, в непривабливі для приватного капіталу сфери, в економічну та соціальну інфраструктуру, в екологію та в інші галузі. Місцеві фінанси є фіскальним інструментом, що також відповідає за надання населенню громадських послуг. Місцева влада також виконує делеговані функції: забезпечення громадської безпеки, охорони правопорядку, оборони, дотримання законності та ін. Потрібно згадати також про політику ціноутворення, що стосується регулювання цін на продукцію і тарифів на послуги підприємств комунального сектора [2, с. 22].

Важливо вказати на те, що головна ознака фінансової незалежності це – володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Такі фінансові ресурси необхідні для реалізації намічених цілей і програм економічного і соціального розвитку території у відповідності з обраними пріоритетами [1, с. 37].

Для визначення ролі місцевих фінансів в економіці України було проведене дослідження формування доходів та напрямків їх використання у місцевих бюджетах України за 2004-2006 роки.

За даними Міністерства фінансів України та Державного комітету статистики спостерігається тенденція щорічного зростання доходів місцевих бюджетів (як по загальному, так і по спеціальному фондах). Коли у 2004 році вони становили 22,78 млрд. грн., то у 2006 – 39,86 млрд. грн. (без урахування міжбюджетних трансфертів), що засвідчує про їх динамічний ріст. Аналізуючи показники економічного та соціального розвитку України, відзначаємо, що ця тенденція пов'язана із зростанням доходів населення (зокрема у 2005 р. в порівнянні до 2004 р. на 27,2 %, у 2006 р. до 2005 р. на 39,1 %), оскільки найбільш поширеним серед податкових надходжень є податок з доходів фізичних осіб, який у свою чергу є основним податком, що формує власні доходи місцевих бюджетів.

Проте більшої ваги набуває аналіз частки місцевих бюджетів

у Зведеному бюджеті України. У ході дослідження ми доходимо висновку, що вони становлять в середньому протягом 2004-2006 рр. 23,56 % Зведеного бюджету України (без врахування трансфертів). Проте, у 2004 році частка місцевих бюджетів у Зведеному була на рівні 24,89 %, у 2005 р. – 22,60 % (відповідно темп приросту частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті становив -9,21 %), а у 2006 – 23,20 % (2,71 % – темп приросту), що відображено в таблиці 1. Варто зауважити, що ця частка у бюджетах розвинених країн становить більше 60 %, що приводить до висновку, що в Україні їх частка лишається досить низькою.

Таблиця 1
Динаміка питомої ваги та частка доходів місцевих бюджетів
(без урахування трансфертів) у Зведеному бюджеті України
за 2004-2006 роки

Показники	Роки		
	2004	2005	2006
Доходи Зведеного бюджету України, млрд.грн.	91,53	134,18	171,75
Доходи місцевих бюджетів, млрд.грн.	22,78	30,32	39,86
Частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, %	24,89	22,60	23,20
Темп приросту частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, %	–	-9,21	2,71

Досі в Україні відсутнє чітке обґрунтування економічного змісту показника рівня децентралізації, який повинен бути в країні. Рівень децентралізації може вимірюватися таким показником, як частка ВВП, що перерозподіляється через місцеві бюджети. Динаміку цього показника відображено на рисунку 1.

Оцінка цього показника відображає, що протягом 2004-2006 років частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети в середньому є на рівні 7,1 %, тоді як через Державний бюджет – 23,17 %, що свідчить про централізацію фінансових ресурсів.

Аналізуючи структуру доходів місцевих бюджетів, доходимо до висновку, що найбільшу частку загального фонду займають податкові надходження, які у 2006 році становили 77,6 % від усіх надходжень бюджетів, без урахування трансфертів (на 31,1 % більше, ніж минулого року).

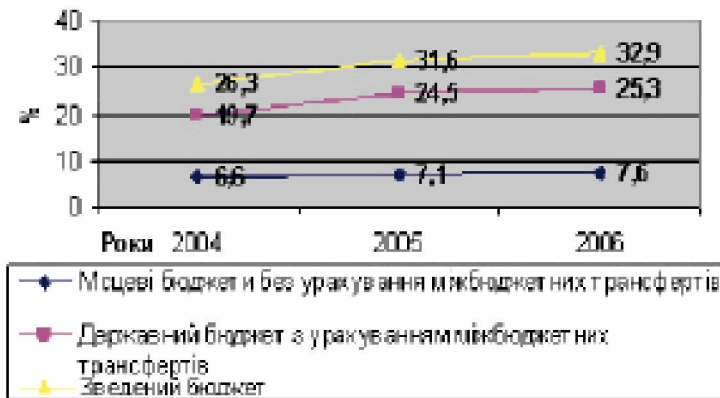


Рис. 1. Частка перерозподілу ВВП через Зведений, Державний та місцеві бюджети України за 2004-2006 рр.

Основним бюджетоутворюючим джерелом місцевих бюджетів є податок з доходів фізичних осіб, питома вага якого у структурі податкових надходжень в середньому протягом періоду дослідження становила 71,8 %. Найменшу частку у 2005 і 2006 роках займає податок на прибуток підприємств, що становить по 0,9 % протягом двох останніх років. Варто відзначити низьку частку місцевих податків та зборів у структурі податкових доходів, що з кожним роком зменшується, і становлять у 2005 р. 2,5 %, а 2006 р. – 2,1 %, тоді як у 2003 р. становила 3,3 % всіх податкових надходжень.

Щодо надходжень від збору за право проведення кіно– і телезйомок, сум реструктурованої заборгованості зі сплати місцевих податків, збору за виграш у бігах на іподромі, збору з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, залишаються настільки низькими, що не є бюджетоутворюючими зборами. Отже, їх значення у фінансах місцевих органів є мало-значне.

У структурі неподаткових надходжень найбільшу частку займають власні надходження бюджетних установ: 77,2 % у 2005 р. та 71,9 % у 2006 р.

Спостерігається тенденція до збільшення обсягу сукупних видатків місцевих бюджетів за досліджувані роки. Так, у 2004 р. обсяг становив 38,72 млрд. грн., то у 2006 р. – 72,32 млрд. грн.

При порівнянні доходів та видатків місцевих бюджетів доводимо до висновку, що з кожним роком різниця між доходами

і видатками збільшується. Коли у 2004 р. різниця становила -15,94 млрд. грн., то у 2006 р. – -32,46 млрд. грн. Доходи місцевих бюджетів у 2004 р. становили 58,83 % видатків місцевих бюджетів, а у 2006 р. – 55,11 %. Тому велике значення в місцевих бюджетах відіграє дотаційність міжбюджетного фінансового вирівнювання.

Питома вага видатків місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету збільшується по спеціальному фонду з кожним роком (2004 р. – 29,0 %, 2005 р. – 34,9 %, 2006 р. – 37,9 %). Видатки по загальному фонду коливаються від 37,2 % в 2005 році до 42,3 % в 2006.

Згідно з рисунком 2, найбільшу питому вагу у видатках загального фонду місцевих бюджетів займають соціальні видатки, тобто видатки на делеговані державою повноваження. Так, видатки на соціальну сферу та державне управління за результатами 2005 р. становили 89,6 % від усіх здійснених видатків (порівняно з 2004 роком частка цих видатків зросла на 3,9 %), а в 2006 р. даний показник становив 89,1 %.

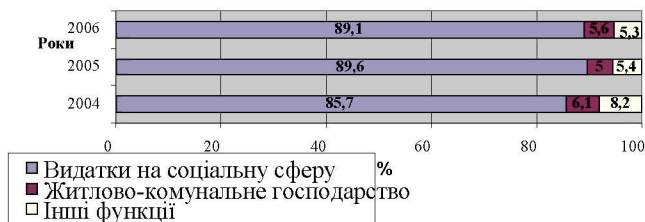


Рис. 2. Зміна структури видатків загального фонду місцевих бюджетів України за 2004-2006 рр.

Питома вага видатків на виконання інших функцій складає у 2005 році лише 10,4 %, а у 2006 – 10,9 % із яких відповідно 5,0 % та 5,6 % припадає на фінансування галузі житлово-комунального господарства.

У видатках на соціальну сферу найбільшими за обсягами традиційно є видатки на освіту, які у 2005 році становили 15,31 млрд. грн. (36,4 % у структурі соціальних видатків), а у 2006 році – 19,72 млрд. грн. (34,9 %).

Соціальна спрямованість місцевих бюджетів також підтверджується структурою видатків місцевих бюджетів у розрізі економічної класифікації.

У 2005 році порівняно з 2004 роком відбулося зростання поточних видатків загального фонду на 38,8 % поряд зі зменшенням капітальних видатків на 21,1 %. У 2006 році порівняно з 2005 роком спостерігається номінальне збільшення як поточних видатків загального фонду на 31,9 %, так і номінальне збільшення капітальних видатків на 78,3 %.

Такий високий рівень соціальних видатків не є позитивним фактором для місцевих бюджетів. Збільшення питомої ваги даних видатків означає неспроможність місцевих бюджетів забезпечення видатків розвитку, а при існуючій системі міжбюджетних відносин веде до збільшення їхньої залежності від трансфертів із Державного бюджету, як це зазначалось вище. Це впливає на уповільнення процесів економічного розвитку регіонів.

Так, у 2004 році частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила – 42,5 %, у 2005 – 43,5 %, а у 2006 цей показник досягнув 46,1 %.

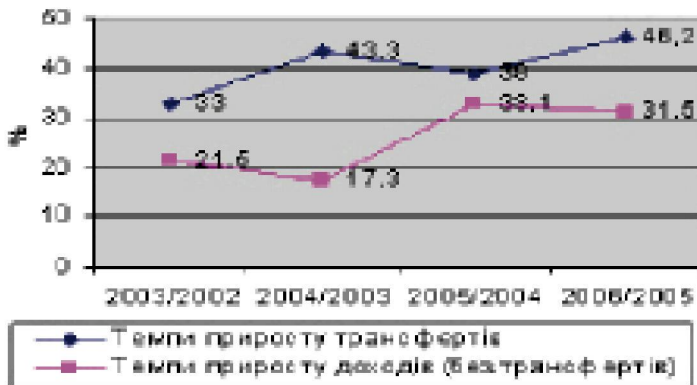


Рис. 3. Темпи приросту міжбюджетних трансфертів та доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) України в 2003-2006 рр.

Протягом 2003-2006 років щорічний темп приросту обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам значно випереджає темп приросту доходів місцевих бюджетів (рис.3). Найбільша різниця – у 2004 році, яка становить 26 %, а найнижча – у 2005 – 5,9 %.

Щодо структури трансфертів, то найбільша частка припадає на дотації вирівнювання, відповідно 48 % у 2005 році і 50% усіх

трансфертів у 2006, що відображено на рисунку 4. Частка субвенцій капітального спрямування у 2006 у порівнянні з 2005 роком збільшилась і склала 10 % проти 4 %, що пояснюється номінальним збільшенням обсягу таких субвенцій майже у 4 рази. Відповідно, відбулося зменшення частки по субвенціях соціального захисту населення і по додаткових дотаціях (у 2006 році – 3 %, у 2005 році – 14 %).

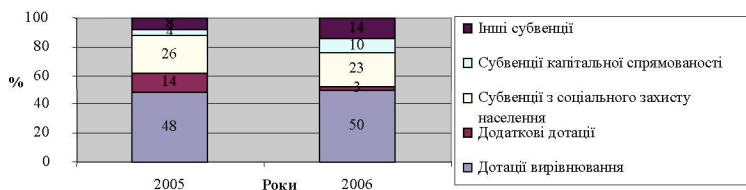


Рис. 4. Структура трансфертів, що передана з державного бюджету України місцевим бюджетам у 2005-2006 рр.

Разом з тим, у 2005 р. жодна із субвенцій із соціального захисту населення не була довиконана згідно з планами, а у 2006р. повне фінансування мали лише дві субвенції: на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям (дана субвенція має найвищі обсяги виконання за 2005-2006 рр.) та на будівництво, реконструкцію, ремонт автомобільних доріг комунальної власності.

Виходячи із дослідження, ми дійшли висновку, що потрібно виділити 3 основні проблеми: неефективність формування доходів місцевих бюджетів, вдосконалення податкової системи як напрям покращення формування доходів місцевих бюджетів та неефективність використання видатків місцевих бюджетів.

Основними напрямками їх подолання є:

зокрема щодо вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів:

- виявлення резервних джерел збільшення обсягів прибутків місцевих бюджетів та залучення добродійних коштів (коштів меценатів);

- запровадження принципу додатковості, коли державні ресурси для розв'язання регіональних проблем розвитку розглядають як додаткові до ресурсів, що акумулюються регіоном самостійно;

– формулювання положень, згідно з якими визначаються території, котрим надається статус депресивних, опрацювання порядку надання такого статусу, впровадження інструментів державної та регіональної підтримки розвитку цих територій;

щодо вдосконалення податкової системи як напрямку покращення формування доходів місцевих бюджетів:

– розмежувати компетенції центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, здійснення розподілу податків і зборів між ланками бюджетної системи;

– ліквідувати неефективні місцеві податки і збори;

– вдосконалити принципи адміністрування тих місцевих податків і зборів, що залишаються;

– з урахуванням кращого світового досвіду доповнити перелік місцевих податків і зборів новими, зокрема, податком на нерухомість або податком на будівлі та споруди, туристичним податком, податком із платних розважальних заходів, будівельним збором тощо;

– збільшити перелік місцевих податків та зборів та зменшити загальнодержавних.

Щодо неефективності використання видатків місцевих бюджетів:

– трансфертні платежі доцільно надавати територіям з чітко визначеними напрями їх витрачання, що буде забезпечувати цільове використання коштів;

– визначення стратегії розвитку відповідної території, розроблення плану дій і виконання його;

– концентрувати обмежені державні ресурси на розв'язання регіональних проблем з урахуванням пріоритетів просторового розвитку держави та завдань регіонального розвитку, що формуються місцевими органами влади;

– стимулювати регіональні органи влади для ефективного використання коштів з метою розвитку місцевих бюджетів;

– використовувати програмно-цільовий підхід до розв'язання проблем фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів та підвищення ефективності використання бюджетних коштів;

– надання коштів з бюджету на конкурсній основі з метою досягнення найбільш ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку;

– збільшення капітальних видатків з метою розвитку територій;

– вести співробітництво органів місцевого самоврядування,

наукових і громадських організацій, суб'єктів підприємницької діяльності у виконанні завдань регіонального розвитку.

Більшість із запропонованих шляхів вирішення проблем стосується зміни законодавства України, що постає нагальною проблемою часу, особливо вдосконалення податкової системи.

Література

1. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання – Прес, 2003. – 523 с.
2. Сазонець І.Л., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю. Управління місцевими фінансами: Навч. Посібник. – К: Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.
3. Тарангул Л. Основні напрямки удосконалення законодавчої бази оподаткування місцевими податками і зборами // Економіст. – 2001. – № 3.
4. Швець В., Місцеві фінанси: завдання подальшої трансформації. //Регіональна економіка. – 2004. – №4.
5. www.kmu.gov.ua
6. www.mbr-ukr.com.ua